

## PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

### **LEY DE AUMENTO DE LOS SALARIOS REALES EN UN 12% Y DE AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DE LA ECONOMIA NACIONAL MEDIANTE REFORMAS IMPOSITIVAS DE ORDEN NACIONAL Y PROVINCIAL**

**ARTÍCULO 1.-** La presente ley tiene por objetivo alcanzar un aumento de los salarios reales del orden del 12% por la vía de un cambio del régimen impositivo que aumente la productividad de toda la economía nacional. Esta ley aporta un marco de reformas impositivas a nivel nacional que promueve e invita a las provincias a establecer un impuesto al Valor Venal de la Tierra Libre de Mejoras que permitirá la derogación del distorsivo Impuesto a los Ingresos Brutos.

**ARTÍCULO 2.-** Invítase a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al régimen dispuesto por la presente ley.

La adhesión de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se hará mediante una ley emanada del Poder Legislativo respectivo, por la cual la jurisdicción se compromete al cumplimiento de las siguientes obligaciones:

- a) Que acepta el régimen de esta ley sin limitaciones ni reservas.
- b) Que se obliga a derogar el impuesto sobre los ingresos brutos y el impuesto inmobiliario o tributo similar existente, debiendo la autoridad ejecutiva de la Provincia o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires suspender su aplicación de los referidos gravámenes dentro de los treinta (30) días corridos de la fecha de adhesión al presente régimen.

**ARTÍCULO 3.-** Establécese un impuesto al valor de la tierra aplicable en todo el territorio de la Nación, que se determinará sobre la base de los lotes de terrenos - excluidas las mejoras-, valuados de acuerdo con las disposiciones de la presente ley, que regirá por el término de treinta (30) ejercicios anuales.

**ARTÍCULO 4.-** Son sujetos pasivos de este impuesto los propietarios de lotes de terrenos, los poseedores a título de dueño y los titulares de derechos de superficie, respecto de los referidos bienes.

**ARTÍCULO 5.-** El impuesto al valor de la tierra libre de mejoras se determinará aplicando la alícuota del uno por ciento (1%) sobre la base imponible del gravamen, determinado de acuerdo con las disposiciones de la presente ley.

**ARTÍCULO 6.-** El impuesto al valor de la tierra libre de mejoras será recaudado por las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, considerando a estos efectos la jurisdicción en que se encuentra ubicado el lote de terreno.

**ARTÍCULO 7.-** La base imponible del impuesto de esta ley estará constituida por el valor de los lotes de terrenos, determinado sobre la base de un avalúo científico e igualitario que practicará el Estado Nacional, considerando los valores venales individuales de todos los terrenos y tierras existentes en la Nación como si estuviesen libres de mejoras.

A tales efectos, no se tendrán en cuenta las construcciones o mejoras establecidas en los lotes de terrenos, pero sí los caminos, parques, plazas, monumentos, jardines y construcciones fuera del terreno, ya sea que tiendan a aumentar o a disminuir su valor.

El citado avalúo se efectuará por relevamiento practicado mediante imagen satelital, con el apoyo de los Registros Catastrales de la totalidad de las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y con el soporte del Consejo Federal de Catastro creado por ley N° 26.209.

**ARTÍCULO 8.-** El avalúo científico al que refiere el artículo 7 podrá ser sustituido, a opción del contribuyente, por la valuación practicada por él.

En el supuesto de ejercerse la opción mencionada en el párrafo anterior, el Estado Nacional, y el Estado Provincial o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según sea la jurisdicción en que se encuentre ubicado el inmueble, podrán adquirir el lote de terreno al precio resultante del avalúo privado efectuado por el titular dominial, con más un ciento por ciento (100%), a título de mejoras. En todos los casos, el pago del precio deberá ser efectuado al contado y con anterioridad a la entrega de la posesión del inmueble objeto de la transacción.

Perfeccionada la compraventa mencionada en el párrafo anterior, el Estado Nacional, el provincial o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda, deberá proceder a su reventa mediante el procedimiento de licitación pública, dentro del plazo de sesenta (60) días.

**ARTÍCULO 9.-** El impuesto al valor de la tierra libre de mejoras podrá ser computado como pago a cuenta del impuesto a las ganancias determinado para el ejercicio anual por el cual se liquida el impuesto de esta ley.

En el caso de sujetos pasivos de este gravamen que no lo fueren del impuesto a las ganancias, el pago a cuenta se atribuirá en la misma participación de las utilidades, computándose contra el impuesto a las ganancias de la respectiva persona física, hasta el límite del incremento de la obligación fiscal originado por la incorporación de la ganancia proveniente de la participación en la sociedad que dé lugar al mencionado pago a cuenta.

Si del cómputo previsto en los párrafos anteriores surgiere un excedente no absorbido, el mismo no generará saldo a favor del contribuyente en el impuesto a las ganancias, ni será susceptible de devolución o compensación alguna.

Respecto de aquellos períodos en los que de acuerdo con la ley N° 11.683 (t.o. 1998 y modif.) estuvieran prescriptas las acciones y poderes del fisco para determinar y exigir el ingreso del impuesto a las ganancias, la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, queda facultada para verificar el monto del pago a cuenta a que se refieren los párrafos anteriores y, en su caso, modificarlo aplicando las normas del artículo 14 de la citada ley.

**ARTÍCULO 10.-** El cómputo del pago a cuenta previsto en el artículo 9 resultará de aplicación, en la medida en que la jurisdicción provincial o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda al lugar de ubicación del terreno, adhieran al régimen de la presente ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.

El referido cómputo se realizará hasta el límite del impuesto a las ganancias determinado, con anterioridad a la deducción de los anticipos ingresados, retenciones, percepciones y saldos a favor del contribuyente, imputables al período fiscal que se liquida.

**ARTÍCULO 11.-** El pago a cuenta mencionado en el artículo 9 revestirá, en todos los casos, la característica de extintivo de la obligación principal, computándose como tal contra el impuesto a las ganancias determinado en el ejercicio fiscal en que se lo utilice.

**ARTÍCULO 12.-** Cuando se trate de lotes de terrenos ubicados en el país, cuya titularidad directa corresponda a personas humanas o a sociedades, empresas, establecimientos estables, patrimonios de afectación o explotaciones domiciliados o, en su caso, radicados o ubicados en el exterior, el impuesto determinado con arreglo a las normas de la presente ley deberá ser ingresado, con carácter de pago único y definitivo, por la persona humana o de existencia ideal domiciliada en el país que tenga el condominio, posesión, uso, goce, disposición o administración de los referidos terrenos.

En estos casos, la alícuota establecida en el artículo 5 se incrementará en un ciento por ciento (100%) y no resultará procedente el cómputo del pago a cuenta previsto en el artículo 9.

Los responsables obligados al ingreso del gravamen tendrán derecho a reintegrarse el importe abonado, incluso reteniendo y/o ejecutando directamente los lotes de terrenos que dieron origen al pago.

**ARTÍCULO 13.-** El período fiscal para la determinación del gravamen establecido en esta ley es el año calendario.

El impuesto será ingresado en seis (6) cuotas bimestrales, en la forma, plazos y condiciones que establezca la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

**ARTÍCULO 14.-** En los casos de venta de lotes de terrenos a plazo, cuando no se haya realizado la transmisión del dominio, tanto el propietario del lote como el adquirente, se considerarán contribuyentes y obligados solidariamente al pago del impuesto.

**ARTÍCULO 15.-** Los escribanos públicos y autoridades judiciales que intervengan en la formalización de actos que den lugar a la transmisión del dominio o constitución de derechos reales sobre lotes de terrenos sujetos al presente gravamen están obligados a asegurar el pago del impuesto que resultare adeudado, quedando facultados a retener de los fondos de los contribuyentes que estuvieran a su disposición las sumas necesarias a ese efecto, las que deberán ser ingresadas a la Dirección General de Rentas u otro organismo fiscal similar de la jurisdicción provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en que se encuentre ubicado el terreno dentro de los quince (15) días siguientes.

Sin embargo, los escribanos públicos y autoridades judiciales podrán autorizar escrituras sin tener abonada la totalidad del impuesto del año de otorgamiento, cuando se encuentren pagas las cuotas vencidas a esa fecha, y el comprador deje constancia en dicho acto que asume la obligación de tributar las cuotas aún no vencidas, comprometiéndose a efectuar el respectivo ingreso dentro de los plazos generales o especiales fijados al efecto.

La Dirección General de Rentas de la jurisdicción provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u organismo fiscal similar, según corresponda, podrá autorizar la realización del acto cuando el contribuyente formalice convenio para el pago del impuesto en cuotas y ofrezca suficiente garantía de su deuda fiscal, y cuando existiese transmisión de dominio y el adquirente además se solidarice con aquél para el pago del gravamen adeudado, de lo que deberá dejarse constancia en la escritura respectiva y comunicarse al organismo fiscal pertinente.

**ARTÍCULO 16.-** Quedan exentos del impuesto de esta ley:

- a) Los lotes de terrenos del Estado Nacional, del Estado Provincial, Municipalidades y Comunas de la Provincia, sus dependencias y reparticiones autárquicas, demás entidades públicas y entidades paraestatales creadas por ley.
- b) Los lotes de terrenos destinados a templos religiosos y sus complementarios, accesorios o dependencias de los mismos, a arzobispados y obispados de la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conventos,

seminarios y otros lotes de terrenos afectados a fines religiosos o conexos y/o pertenecientes a entidades religiosas debidamente reconocidas y registradas, así como los destinados a cementerios, que pertenecieren a estas entidades.

c) Los lotes de terrenos destinados a hospitales, asilos, colegios, escuelas y universidades públicas, e institutos de investigaciones científicas, siempre que los servicios que presten sean gratuitos y destinados al público en general y que dichos terrenos sean de propiedad de las instituciones ocupantes o cedidas a las mismas a título gratuito.

d) Los lotes de terrenos de propiedad de instituciones benéficas o filantrópicas, así como también los que constituyan su patrimonio aun cuando produzcan rentas siempre que la utilidad obtenida se destine a fines de asistencia social.

e) Los lotes de terrenos de propiedad de asociaciones deportivas.

f) Los lotes de terrenos de entidades sociales, siempre que justifiquen tener bibliotecas con acceso al público y realicen actos culturales, como ser conciertos, conferencias, exposiciones de arte, etc., con entrada libre.

g) Los lotes de terrenos que se ofrezcan en donación al Estado Nacional, los Estados Provinciales o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuya aceptación haya sido dispuesta por el Poder Ejecutivo que corresponda. Esta exención comprenderá los impuestos no prescriptos pendientes de pago, sus intereses y multas. Cuando estos terrenos sean parte de una parcela mayor, la exención alcanzará solamente a la fracción que se dona y deberá justificarse previamente ante la Administración Federal de Ingresos Públicos que se ha cumplido con las exigencias de las Leyes de Catastro.

h) Los lotes de terrenos exentos por leyes especiales.

i) Los lotes de terrenos destinados a establecimientos educativos privados, siempre que sean autorizados por el Ministerio de Educación de la Nación, de las Provincias o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda.

j) Los lotes de terrenos en los que estén ubicados edificios históricos y aquellos que contribuyan por su belleza arquitectónica y diseño ejemplar al mejoramiento cultural y estético del lugar donde se encuentren.

**ARTÍCULO 17.-** Las exenciones comprendidas en los incisos a), b), y e) del artículo 16, se dispondrán de oficio una vez conocido el destino de los lotes de terrenos.

En los casos comprendidos en los incisos c), d), y f) las exenciones se extenderán a solicitud de parte en cualquier tiempo y subsistirán mientras las condiciones que le dieron origen no varíen y la norma impositiva no sufra modificaciones.

El caso comprendido en el inciso g) se acordará al perfeccionarse la donación.

La exención del inciso i) se acordará por solicitud formulada en cualquier tiempo, y durará mientras subsista la causa. En este caso, el Estado Nacional, los Estados Provinciales o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se asegurarán que una alta proporción de los docentes sea de dedicación exclusiva con sueldos acordes a la dignidad de los docentes y los investigadores.

La exención prevista en el inciso j) será otorgada por el Gobernador de la Provincia en que se encuentre ubicado el lote de terreno o, en su caso, el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previo asesoramiento del intendente y de las áreas de cultura y turismo de la jurisdicción que corresponda.

**ARTÍCULO 18.-** El Poder Ejecutivo Nacional deberá llamar a licitación pública internacional, con el objeto de establecer un sistema de valuación científica de los lotes de terreno. La tecnología y metodología serán transferidas a la Dirección Nacional de Catastro, cuyos funcionarios deberán estar en condiciones de mantener los registros de los avalúos permanentemente actualizados y a disposición de las inmobiliarias de plaza.

La obligación establecida en el párrafo anterior deberá ser cumplida dentro del plazo de un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**ARTÍCULO 19.-** El gravamen es indivisible y son solidariamente responsables de su pago los condóminos, co-usufructuarios, co-herederos y co-poseedores a título de dueño.

**ARTÍCULO 20.-** En el caso de empresas unipersonales cuyo titular fallezca en el curso del año fiscal, la sucesión indivisa que resulte responsable del impuesto a las ganancias a la finalización de aquél, podrá computar como pago a cuenta el impuesto al valor de la tierra libre de mejoras, en los términos indicados en el artículo 9, correspondiente a la explotación, atribuible al causante por el mismo período fiscal.

**ARTÍCULO 21.-** Las Direcciones de Rentas de las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u organismos equivalentes no prestarán aprobación a la unificación o subdivisión de partidas, sin la previa acreditación de inexistencia de deudas por el impuesto de esta ley hasta la cuota que resulte exigible a la fecha de dicha aprobación, mediante certificación expedida por la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Dicha acreditación no será exigible cuando el titular de dominio solicite que dicha deuda sea imputada a la partida o partidas que se generen por la unificación o subdivisión, a cuyos efectos los organismos fiscales mencionados en el párrafo anterior deberán establecer, con carácter general, el procedimiento y demás condiciones para su instrumentación.

Asimismo, la modalidad de imputación referida precedentemente también podrá aplicarse cuando la unificación o subdivisión sea realizada de oficio.

**ARTÍCULO 22.-** El gravamen establecido en el artículo 3 se regirá por las disposiciones de la ley 11.683 (t.o. 1997 y modif.), y por las establecidas en el decreto 618 de fecha 10 de julio de 1997.

No obstante ello, la percepción y fiscalización del gravamen estará a cargo de las Direcciones de Rentas de las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de

Buenos Aires u organismos equivalentes, siendo de aplicación a tales efectos las disposiciones contenidas en los Códigos Fiscales pertinentes.

**ARTÍCULO 23.-** Los contadores públicos que certifiquen balances de entidades de cualquier tipo, incluso unipersonales, deberán hacer constar en el pasivo en renglón separado, claramente desglosada, la deuda impaga por el impuesto de esta ley, en el supuesto de mora, así como también la provisión razonablemente estimada, para cubrir los intereses, las multas y ajustes de valor por el mismo concepto, en cuanto correspondiese.

**ARTÍCULO 24.-** Los lotes de terrenos sujetos al impuesto de esta ley quedan exentos de los impuestos sobre los bienes personales y a la ganancia mínima presunta, establecidos por las leyes N° 23.966 y N° 25.063, respectivamente, así como también de aquellos gravámenes que los sustituyan en el futuro.

La exención a que se refiere el párrafo anterior sólo resultará de aplicación en la medida en que la jurisdicción provincial o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda al lugar de ubicación del terreno, adhieran al régimen de la presente ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.

**ARTÍCULO 25.-** Las disposiciones de la presente ley entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial y surtirán efecto desde el 1 de enero de 2019 en las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la medida en que adhieran al régimen dispuesto por la presente ley.

**ARTÍCULO 26.-** De forma

## **FUNDAMENTOS**

La presente ley tiene como objetivo central alcanzar un aumento de los salarios reales en torno al 12% mediante la eliminación de un impuesto distorsivo como es el Impuesto a los Ingresos Brutos, y su reemplazo por otro impuesto no distorsivo y progresista como es el impuesto al valor de la tierra libre de mejoras. Debido a su carácter multifásico y acumulativo a lo largo de toda la cadena productiva, el impuesto a los ingresos brutos genera discriminación en perjuicio de los bienes y procesos que requieren gran número de etapas, induciendo artificialmente a adoptar modos de organización empresarial que busquen economizar el impuesto a través de la reducción del número de etapas, es decir, a través de la integración vertical, en algunos casos en desmedro de la eficiencia y productividad. Desde el punto de vista económico, genera un efecto piramidal que incrementa el costo de los bienes y servicios y que, en definitiva, es soportado por los consumidores finales. Este efecto de piramidación se genera cuando los agentes económicos buscan mantener en términos relativos el mismo margen de utilidad respecto de sus costos, los cuales incluyen al impuesto. Si bien la posibilidad de que los agentes económicos mantengan el mismo margen de utilidad en términos porcentuales respecto del precio de compra dependerá del mercado (de la elasticidad precio de la demanda del bien), lo importante es resaltar que la piramidación es un resultado no deseado en economía. Para fundamentar este proyecto de ley hemos tratado de medir este efecto de piramidación usando una tabla de insumo producto para la economía argentina preparada en 1997. Los resultados preliminares indican que la eliminación del impuesto a los ingresos brutos en todas las jurisdicciones del país permitiría una rebaja promedio en los precios de los bienes de consumo del orden de un 6,13% con un máximo de 9% y un mínimo de 3,5% y un desvío estándar del 1,3%. Pero si ponderamos los rubros de la matriz insumo producto utilizando las ponderaciones que actualmente utiliza el INDEC para calcular el índice de Precios al Consumidor, el impacto en la canasta del IPC sería mucho mayor, alcanzando el 12,38%. Por consiguiente, se ratifica que la adopción de esta propuesta traería una considerable mejora en los salarios reales de los trabajadores del orden del 12% basada en una genuina mejora de la eficiencia y la productividad de la economía.



Los impuestos a los ingresos brutos constituyen una carga que desalienta a los exportadores pues no se reintegra a ellos, como es caso del IVA. Ingresos brutos y los impuestos inmobiliarios provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son gabelas que retrasan el crecimiento económico, disminuyen los salarios reales y frenan la actividad económica. El impuesto a la tierra libre de mejoras aquí diseñado compensaría con substanciales ingresos la recaudación de los impuestos derogados, así como también la recaudación del impuesto sobre los bienes personales y del impuesto a la ganancia mínima presunta. Pero, debería ser aceptado por las legislaturas de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y recaudado por los fiscos provinciales dentro de una ley federal que sirva de marco a las legislaturas provinciales que adhieran al sistema. Con el propósito de alentar a las provincias a entrar a este sistema, los contribuyentes propietarios de los lotes respectivos en las distintas provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tendrían la ventaja de computar el impuesto al valor de la tierra libre de mejoras como pago a cuenta del impuesto nacional a las ganancias. Para poder computar ese pago a cuenta los contribuyentes respectivos tendrían que inscribirse en el régimen general de pago del impuesto a las ganancias. Ello permitiría reducir la evasión en este impuesto que según algunas estimaciones se acerca al 50%, por lo cual el fisco nacional no perdería recaudación al permitir el “pago a cuenta” de marras. Y por encima de las ventajas antedichas, esta reforma impositiva permitiría aumentar los salarios reales en alrededor de un 12%

### **La sustitución del impuesto distorsivo sobre los Ingresos Brutos**

En este proyecto de ley se sugiere una tasa anual del gravamen a la tierra libre de mejoras del uno por ciento (1%), la que será recaudada por las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, considerando a estos efectos la jurisdicción en que se encuentra ubicado el lote de terreno. No obstante, se prevé que dicha alícuota se incremente en un ciento por ciento (100%), cuando los lotes de terrenos ubicados en el país sean de titularidad directa de personas humanas o de sociedades, empresas, establecimientos estables, patrimonios de afectación o explotaciones domiciliados o, en su caso, radicados o ubicados en el exterior.

Cabe destacar que estimamos que la recaudación tributaria del año 2015 con el impuesto que aquí se propone hubiera alcanzado a cubrir y superar la recaudación total del impuesto sobre los ingresos brutos en todo el país, así como también la recaudación de los impuestos a los bienes personales y a la ganancia mínima presunta, e impuestos inmobiliarios provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En efecto, considerando solamente la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para la cual existen estimaciones precisas<sup>1</sup>, la recaudación total en millones de

---

<sup>1</sup> G. Sandler, N Arbelo y P. Abelenda, PEESPA, *Un modelo de desarrollo urbano para la Ciudad de Buenos Aires*, 2012. En esta ciudad estado-cuasi provincia se ha demostrado que quitando los espacios públicos, iglesias y clubes sería posible, con una tasa del 2%, recaudar el equivalente de

pesos del impuesto a la tierra libre de mejoras en el año 2015 alcanzaría a 47.800 millones, considerando una tasa del impuesto del 1% y descontando los inmuebles exentos. Si tenemos en cuenta que en casos de no residencia fiscal del propietario de los inmuebles en el país, la tasa sería del 2%, la suma anterior excedería largamente los 55000 millones de pesos. Contra esta suma, la recaudación por ingresos brutos alcanzó 50500 millones de pesos y el impuesto inmobiliario local solamente 6900 millones.

Similares cuentas pueden hacerse en las demás jurisdicciones, lo cual permitiría sustituir aquellos impuestos con el impuesto a la tierra libre de mejoras. El total de la recaudación obtenida por las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en concepto de impuesto a los ingresos brutos fue de \$ 184674 millones de pesos en el 2014 (igual a U\$S 21473,8 millones de dólares), y en el caso del impuesto inmobiliario \$ 17428 millones de pesos (U\$S 2026 millones). La recaudación obtenida por el Estado Nacional, originada en el impuesto sobre los bienes personales fue de \$ 14355) millones de pesos (U\$S 1669 millones de dólares) y el impuesto a la ganancia mínima presunta de \$ 2.290,9 millones de pesos (U\$S 266 millones de dólares).

Para chequear los cálculos hemos considerado el total de lo recaudado por ingresos brutos en cada jurisdicción y ese número lo hemos dividido por el 80% de la cantidad de hectáreas de cada provincia, con lo cual obtenemos el impuesto promedio a recaudar por hectárea en cada jurisdicción, el que multiplicado por 100 nos arrojaría una valuación de la tierra consistente con el impuesto del 1%. Las cifras muestran consistencia con las valuaciones del mercado actual para el promedio de las tierras, tanto urbanas como rurales.

CUADRO 1: RECAUDACIÓN IIBB AÑO 2014 EN PESOS Y EN DÓLARES

Provincia	IIBB año 2014 (pesos)	recaudación IIBB año 2014 en USD = \$8,60
BUENOS AIRES	67.022.640.000	7.793.330.233
CATAMARCA	862.900.990	100.337.324
CÓRDOBA	14.503.443.150	1.686.446.878
CORRIENTES	1.661.276.800	193.171.721
CHACO	2.219.901.490	258.128.080
CHUBUT	3.066.583.750	356.579.506
ENTRE RÍOS	3.499.290.000	406.894.186
FORMOSA	727.618.170	84.606.764
JUJUY	1.129.890.000	131.382.558
LA PAMPA	1.194.989.250	138.952.238
LA RIOJA	478.250.000	55.610.465
MENDOZA	7.828.700.000	910.313.953
MISIONES	4.058.138.000	471.876.512
NEUQUÉN	5.027.299.040	584.569.656
RÍO NEGRO	2.477.127.040	288.038.028
SALTA	2.742.010.000	318.838.372
SAN JUAN	1.337.185.250	155.486.657
SAN LUIS	1.618.457.200	188.192.698
SANTA CRUZ	2.879.105.330	334.779.690

unos 30 mil millones de pesos, cifra que igualaba a todo el presupuesto de gastos de la ciudad en ese año.

SANTA FE	12.560.952.680	1.460.575.893
SGO. DEL ESTERO	1.043.754.160	121.366.763
TUCUMÁN	4.580.691.000	532.638.488
TIERRA DEL FUEGO	1.433.455.200	166.680.837
PROVINCIAS	143.953.658.500	16.738.797.500
C.A.B.A.	40.721.225.130	4.735.026.178
TOTAL	184.674.883.630	21.473.823.678

CUADRO 2: SUPERFICIE NETA IMPONIBLE EN HECTÁREAS

Provincia	km2	TOTAL HECTÁREAS	Espacios Públicos (estimados)	Superficie Neta imponible (Ha)
BUENOS AIRES	307.571	30.757.100	6.151.420	24.605.680
CATAMARCA	102.602	10.260.200	2.052.040	8.208.160
CÓRDOBA	165.321	16.532.100	3.306.420	13.225.680
CORRIENTES	88.199	8.819.900	1.763.980	7.055.920
CHACO	99.633	9.963.300	1.992.660	7.970.640
CHUBUT	224.686	22.468.600	4.493.720	17.974.880
ENTRE RÍOS	78.781	7.878.100	1.575.620	6.302.480
FORMOSA	62.076	6.207.600	1.241.520	4.966.080
JUJUY	53.219	5.321.900	1.064.380	4.257.520
LA PAMPA	143.440	14.344.000	2.868.800	11.475.200
LA RIOJA	89.680	8.968.000	1.793.600	7.174.400
MENDOZA	148.827	14.882.700	2.976.540	11.906.160
MISIONES	29.801	2.980.100	596.020	2.384.080
NEUQUÉN	94.078	9.407.800	1.881.560	7.526.240
RÍO NEGRO	203.013	20.301.300	4.060.260	16.241.040
SALTA	155.488	15.548.800	3.109.760	12.439.040
SAN JUAN	89.651	8.965.100	1.793.020	7.172.080
SAN LUIS	76.748	7.674.800	1.534.960	6.139.840
SANTA CRUZ	243.943	24.394.300	4.878.860	19.515.440
SANTA FE	133.000	13.300.000	2.660.000	10.640.000
SGO. DEL ESTERO	136.351	13.635.100	2.727.020	10.908.080
TUCUMÁN	22.524	2.252.400	450.480	1.801.920
TIERRA DEL FUEGO	21.263	2.126.300	425.260	1.701.040
PROVINCIAS	2.769.895	276.989.500	55.397.900	221.591.600
C.A.B.A.	203	20.330	4.066	16.264
TOTAL	2.770.098	277.009.830	55.401.966	221.607.864

**CUADRO 3: VALUACIÓN DE LAS HECTAREAS URBANAS Y RURALES REQUERIDAS PARA RECAUDAR UNA CIFRA IGUAL A LA RECAUDADA POR EL IIBB EN DÓLARES**

Provincia	Valuación Requerido de la tierra USD x Ha	Recaudación Estimada USD x Ha
BUENOS AIRES	31.673	317
CATAMARCA	1.222	12
CÓRDOBA	12.751	128
CORRIENTES	2.738	27
CHACO	3.238	32
CHUBUT	1.984	20
ENTRE RÍOS	6.456	65
FORMOSA	1.704	17
JUJUY	3.086	31
LA PAMPA	1.211	12
LA RIOJA	775	8
MENDOZA	7.646	76
MISIONES	19.793	198
NEUQUÉN	7.767	78
RÍO NEGRO	1.774	18
SALTA	2.563	26
SAN JUAN	2.168	22
SAN LUIS	3.065	31
SANTA CRUZ	1.715	17
SANTA FE	13.727	137
SGO. DEL ESTERO	1.113	11
TUCUMÁN	29.559	296
TIERRA DEL FUEGO	9.799	98
PROVINCIAS	167.527	1.675
C.A.B.A.	29.113.540	291.135
TOTAL	29.281.067	292.811

Por otra parte, si bien la suma de la recaudación de ingresos brutos, bienes personales y ganancia mínima presunta representa el 75% de la recaudación del impuesto a las ganancias, como la derogación de estos impuestos y su sustitución por el impuesto a la tierra libre de mejoras se permitiría reducir la evasión en ganancias en un 50%, resultaría finalmente que el pago a cuenta del impuesto a las ganancias efectuado por los contribuyentes del impuesto a la tierra, terminaría

insumiendo el 50% aproximadamente del total del impuesto a las ganancias (el cual luego se coparticipara 25% nación y 25% provincias aproximadamente).

### **Antecedentes del impuesto al valor venal de la tierra libre de mejoras**

En el año 1880, la República Argentina era un vasto territorio fértil y desierto de 2.7 millones de kilómetros cuadrados poblado por solamente unos 1.7 millones de habitantes. La Constitución establecida en 1853-60 era, en cierto sentido, un plan de desarrollo económico que ordenaba cultivar y explotar nuestra tierra. Para lo cual gobierno federal debía fomentar la inmigración europea, la educación y la construcción de ferrocarriles y puertos en pos de una economía agroexportadora, bajo los auspicios del libre comercio, también establecido constitucionalmente en el Art. 14 de la Constitución Nacional. Esas prescripciones constitucionales fueron adoptadas uniformemente como “Políticas de Estado” por los gobiernos que se sucedieron hasta el estallido de la primera guerra mundial. Para esa fecha, 1914, nuestro país estaba posicionado entre los primeros ocho del mundo en ingreso per cápita, en paridad con Francia y Alemania, aunque algo por debajo de Inglaterra, Estados Unidos, Australia y Canadá. La primera guerra mundial suspendió por cuatro años la venida de capital extranjero para la expansión de nuestra infraestructura, y limitó la inmigración europea. En el decenio de los años treinta, el freno a nuestras exportaciones agropecuarias provocado por la depresión mundial fue compensado en parte con políticas activas de tipo de cambio competitivo, sustitución de importaciones, obras públicas y construcción de caminos. En lo relativo a los impuestos, se creó la Dirección General Impositiva y el impuesto a los réditos. Quizá hubiese sido otra la historia económica argentina en la segunda parte del siglo XX si se hubiese sancionado un impuesto al valor de la tierra libre de mejoras en lugar del impuesto a los réditos, o si, como proponemos en este proyecto de ley, un impuesto a la tierra libre de mejoras que opere como pago a cuenta del impuesto a las ganancias. En lugar de esta alternativa racional, se siguió un camino aparentemente más fácil a partir de 1943 con la congelamiento de los alquileres y su prórroga “sine die”, apartando así al país de las sabias prescripciones de la Constitución Nacional. El congelamiento fue una medida redistributiva, pero anti-productiva. Creó un gran desorden en la propiedad. El derecho personal del locatario se transformó en una suerte de derecho real y la incertidumbre consiguiente constituyó un freno al aumento de las inversiones, la producción y al desarrollo tecnológico del agro. Lo cierto es que aún en 1943, Argentina mantenía su posición entre los países de mayor ingreso per cápita del mundo, aunque la importancia del factor tierra en nuestro desarrollo comenzó a declinar.

### **Eficiencia económica del impuesto al valor de la tierra libre de mejoras**

Se trata de reivindicar, al menos en parte, al factor tierra como factor de nuestro desarrollo. Para ello se debe volver a la idea de David Ricardo sobre el impuesto al valor de mercado de la tierra libre de mejoras. En este trillado tema, la vieja escuela liberal clásica se cubrió de gloria ante de los estudiosos de la economía y las

ciencias sociales y políticas. En efecto, el impuesto al valor de mercado de la tierra libre de mejoras debió ser la base de un sistema impositivo destinado a liberar las energías sociales, promover la eficiencia y el crecimiento, sin distorsionar la asignación de los recursos, y por sobre todo ello, tendiente a materializar un ideal de justicia distributiva. El mismo David Ricardo decía en el libro citado:

*“Un impuesto sobre la renta de la tierra no afectaría solamente a la renta misma; recaería totalmente sobre los propietarios y no podría transferirse a los consumidores. El propietario no podría subir la renta porque dejaría inalterada la diferencia entre el producto obtenido en el terreno menos productivo y el cosechado entre los demás.”<sup>2</sup>*

El fundamento teórico del impuesto al valor de mercado de la tierra libre de mejoras radica en la baja elasticidad de oferta del factor tierra. Si la curva de oferta de tierra es una línea vertical, el impuesto deberá ser absorbido por el mismo propietario. Es imposible que el propietario lo traslade. La única manera de evitarlo es trasladando el predio a otras manos. Por ello, para poder conservar su propiedad, no tendrá más remedio que hacerla producir más para poder pagar el impuesto y todavía tener un excedente. Es importante, sin embargo, que el impuesto se aplique solamente a la tierra libre de las mejoras que pueda efectuar el mismo propietario. Se trata de alentarle a construir edificios, depósitos, alambrados, silos, molinos, aguadas, canales y toda clase obras a ejecutar por el mismo dueño, tendientes a mejorar la productividad del predio de que se trate.

El primer país que ensayó con éxito este impuesto liberal y progresista en forma masiva fue paradójicamente un país conservador como el Japón de fines del siglo XIX. El país estaba gobernado por el Emperador Meiji, un joven brillante y restaurador de los poderes políticos imperiales. Este gobernante decidió abolir el sistema feudal existente en su país de tenencia de la tierra en manos de grandes familias dinásticas. Meiji pensaba que el sistema feudal era culpable del atraso del Japón y que si su país no se desarrollaba iba a ser prontamente invadido y convertido una colonia de Inglaterra, o de los Estados Unidos, cuyos buques de guerra merodeaban sospechosamente alrededor de sus costas. Fue así que a poco de asumir el poder en 1868, este Emperador estableció un sistema liberal para comprar y vender tierras, pero al mismo tiempo puso un fuerte impuesto al valor de la tierra libre de mejoras para forzar a las familias guerreras y terratenientes a vender las tierras a quienes podían pagar los impuestos. Estos eran los agricultores que

---

<sup>2</sup> Ricardo, David, *Principles of Political Economy and Taxation*, Capítulo X, párrafo 62. Incidentalmente, el padre de la Economía Política, Adam Smith, ya en el Libro V Capítulo 2 de la Riqueza de las Naciones de 1776, parece favorecer el impuesto a la renta de la tierra y hace referencias a la “ingeniosa teoría” de los fisiócratas franceses al respecto.

sabían cómo trabajarla y hacerla producir para después poder pagar la carga tributaria. En tres años la producción de arroz se triplicó y Japón empezó su carrera hacia el desarrollo económico con un éxito inicial espectacular merced a la aplicación del impuesto a la tierra libre de mejoras dentro de un sistema de libertad de comercio para la tierra.

Un autor de gran interés para el argumento a favor del impuesto al valor de la tierra libre de mejoras fue el norteamericano Henry George (1839-1897) quien publicó en 1879 un popular libro bajo el título “Progress and Poverty”<sup>3</sup>. El libro defiende la idea de un impuesto único sobre la renta pura o “no ganada” de la tierra. Dicha forma de imposición permitiría al Estado apropiarse de aquella parte de la renta bruta total debida a las condiciones naturales de fertilidad y localización, dejando exenta la parte obtenida como consecuencia de las mejoras realizadas por el propietario mediante el trabajo y la inversión de capital. Este impuesto, según George, debía ser el único admisible para la financiación de los gastos gubernamentales y permitiría, según él, la eliminación de los demás tributos, lo cual constituiría un aliciente para el comercio y para la industria y un beneficio para los obreros, forzando a su vez a los terratenientes a mejorar su propiedad. Es discutible la tesis del impuesto “único” a nivel nacional, pero en el caso de las provincias y municipalidades, la idea del impuesto único tiene un alto grado de validez. Al respecto un estudio reciente muestra en detalle cómo un impuesto único al valor de la tierra libre de mejoras del 2% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires permitiría solventar la totalidad del presupuesto de esta ciudad, que es una cuasi-provincia<sup>4</sup>. Ello revela que este impuesto, si se lo considerara como pago a cuenta del impuesto a las ganancias, podría devolver gran parte de su autonomía fiscal a las provincias y podría ser la pieza clave para destrabar la imposible ley convenio que estipula el artículo 75, inciso 2) de nuestra Constitución Nacional sobre la coparticipación impositiva.

Muchos políticos y economistas en nuestro país impulsaron las ideas de Ricardo y Henry George sobre el impuesto a la tierra libre de mejoras, especialmente los conservadores progresistas de principios del siglo XX como por ejemplo el presidente Roque Sáenz Peña, el gobernador de Córdoba Ramón J. Carcano<sup>5</sup>, Eleodoro Lobos, ministro de agricultura del Presidente Roque Sáenz Peña y Decano de la Facultad de Ciencias Económicas, José María Rosa, ministro de Hacienda de Julio Argentino Roca y luego de Victorino de la Plaza, Antonio de Tomaso y Walter Kugler, ministros agricultura del Presidente Agustín P. Justo y Arturo Umberto Illia, entre otros. Más modernamente muchos autores han insistido en las bondades de

---

<sup>3</sup> George, H., *Progress and Poverty*, New York, Schalkenbach Foundation, 1929.

<sup>4</sup> G. Sandler, N Arbelo y P. Abelenda, PEESPA, Op. Cit.

<sup>5</sup> Cárcano, M., *La evolución histórica del régimen de la tierra pública*, Buenos Aires, Eudeba, 1972. de Tomaso, A. "Los impuestos a la valorización de la tierra", *Revista de Ciencias Económicas*, (14-15), Buenos Aires, 1914. Máspero, A., "Generalidades del impuesto único", *Revista de Ciencias Económicas*, (31-32), Buenos Aires 1916. Audino, Patricia, *La influencia de las ideas económicas en las políticas de la Argentina de principios de siglo XX*. Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur, 2004.



este impuesto en relación a los demás, cuya carga, se afirma, agobia al país y frena la producción<sup>6</sup>.

Especial reconocimiento merece Roque Sáenz Peña, pues más allá de su adhesión intelectual a la idea, en ejercicio de la presidencia promovió dos proyectos de ley tan consistentes entre sí como la cara y la ceca de una moneda: uno, político, la ley del voto secreto y obligatorio, por el que es recordado y otro, que movilizaba la economía y respaldaba las bases económicas de la democracia. Sin ésta segunda ley, la primera podía ser peligrosa para la paz social y la estabilidad política del país. El segundo proyecto fue archivado por causa de su prematura muerte y olvidado por los siguientes hombres públicos, pero es de enorme actualidad. Su fin era asegurar la "democracia política" mediante una correlativa "democracia económica", consistente en "igual derecho de acceso a la tierra para todos que quisieran trabajarla". El proyecto establecía el impuesto a la renta de la tierra libre de mejoras, a pagar en todos los territorios nacionales (las 10 gobernaciones) que en su conjunto eran la mayor parte, del territorio argentino de entonces. Los antecedentes de este proyecto provenían del decenio de 1820 durante el gobierno de Rivadavia<sup>7</sup>.

La idea del impuesto a la tierra libre de mejoras ha sido entusiastamente favorecida por el gobierno norteamericano con su política exterior después de terminada la segunda guerra mundial en 1945, como modo de favorecer la difusión de la propiedad privada agraria en pequeñas parcelas en todo el mundo, combatir el latifundio, aumentar la productividad de las economías capitalistas y de esta manera luchar eficientemente contra ideologías que favorecen la propiedad estatal de la tierra, un sistema que demostró ser ineficiente. De allí, las reformas agrarias efectuadas en países fuertemente influenciados por Estados Unidos como Japón, Corea del Sur y Taiwán en la temprana posguerra. De allí, la presión en el mismo sentido de la Alianza para el Progreso, programa lanzado por el Presidente Kennedy para América latina a poco de asumir su presidencia en 1960.

A lo largo de la historia, el impuesto a la renta de la tierra libre de mejoras ha sido aplaudido por los políticos y economistas liberales de todo el mundo. Por ejemplo, fue apoyado por el partido liberal inglés por intermedio de Winston Churchill cuando era diputado por este partido en la Cámara de los Comunes en 1909<sup>8</sup>. Entre los economistas, el impuesto a la tierra libre de mejoras es el preferido. La literatura al

---

<sup>6</sup> Sandler, Héctor Raúl, *A la búsqueda del tesoro perdido*, ICE, Buenos Aires, 2008. Incidentalmente, el autor agradece los valiosos y sesudos comentarios efectuados por el Dr. Sandler a este ensayo y proyecto de ley. También cabe destacar que la insistente prédica del Dr Sandler a favor de la idea georgista fue para mi motivo de inspiración para redactar este artículo y proyecto de ley. Scornik Gerstein, Fernando, *Tenencia de la tierra para una sociedad más justa*, ICE, Buenos Aires, 2007.

<sup>7</sup> Lamas, Andrés, *La legislación agraria de Bernardino Rivadavia*, Buenos Aires, 1922.

<sup>8</sup>

respecto es abrumadora<sup>9</sup>. Los países que se caracterizan en la actualidad por hacer hincapié en el impuesto a la tierra libre de mejoras son Australia, Nueva Zelandia y algunos estados y municipalidades de los Estados Unidos, Inglaterra, Japón y Canadá<sup>10</sup> donde es deducible del impuesto a las ganancias. En la República Argentina la recaudación del impuesto inmobiliario en proporción a la recaudación impositiva total llega al 3,6%, 3 veces menos que en los países referidos<sup>11</sup>. Claro está que a este porcentaje exiguo habría que agregarle recaudaciones municipales y el impuesto nacional a los bienes personales, en el que la mayor parte de la recaudación corresponde a inmuebles e incluye a las mejoras.

La implementación de un régimen de impuesto a la tierra libre de mejoras en la Argentina tendría efectos expansivos sobre la actividad agropecuaria y sobre la industria de la construcción, tal como ocurrió en todos los países en los que se aplicó. Por ejemplo, en Pennsylvania, Estados Unidos, se probó el fuerte impulso a favor de la construcción de viviendas que significó recaudar menos del 0,5% sobre el valor del suelo y no cobrar nada sobre lo edificado, sin importar la calidad y cantidad construida. A principios de los años 1970, en ese Estado, de manera sucesiva, 8 ciudades hicieron el cambio y en dos años la construcción aumentó alrededor del 250% poniendo fin a la desocupación y proveyendo de viviendas a quienes carecían de ella<sup>12</sup>.

La tierra rural dejaría de ser un bien dedicado parcialmente a la especulación y pasaría a ser un bien de producción, exclusivamente, pues sería imperativo generar los excedentes con los cuales poder pagar el impuesto. Los propietarios rentistas deberán contratar ingenieros agrónomos, veterinarios y especialistas para aplicar la más moderna tecnología agropecuaria. Y si no están en condiciones de hacerlo, deberían vender sus campos a quienes estén en condiciones de maximizar la producción. Vastas extensiones de tierra en el Chaco, Formosa, Salta, Santiago del Estero<sup>13</sup>, provincias con una recaudación bajísima en este impuesto, deberán ser aplicadas a las producciones más rentables<sup>14</sup>. La mera posesión de tierras con

---

<sup>9</sup> Musgrave, Richard and Peggy, “*Public Finance in Theory and Practice*”, MacGraw Hill, N.Y, 1984, pag. 295; Stiglitz, Joseph, “*The Economics of the Public Sector*”, Norton, N.Y, 1986, pag. 575; Lewis, Stephen, “*Taxation for Development*” Oxford University Press, N.Y, 1984 pag. 165; Nuñez Miñana, Horacio, *Finanzas Públicas*, Ediciones Macchi, 1998, Pag. 237.

<sup>10</sup> Musgrave, Op. Cit. Pags. 321, 475, 413.

<sup>11</sup> CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo Número 84, *La Imposición en la Argentina: un Análisis de la Imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos* por Oscar Cetrángolo y Juan C. Gómez Sabaini, Pag. 13

<sup>12</sup> Cord, Steven “*Catalyst. How a Reform of the Property Tax Can Revitalize Our Cities and Counter Inflation and Recession*”, Penn, 1979.

<sup>13</sup> CEPAL, Op.Cit. Informa que el 84% de la recaudación del impuesto inmobiliario corresponde a cinco jurisdicciones a saber: Provincia de Buenos Aires, CABA, Santa Fe, Córdoba y Mendoza. Las restantes 19 provincias solamente recaudan el 16%

<sup>14</sup> En diciembre del 2006 se sancionó la Ley Nacional de Catastro bajo el número 26.209, para modernizar la situación catastral de todo el país y la creación del nuevo Consejo Federal del Catastro, el que estará integrado por todos los catastros de las provincias y de la Ciudad

agricultura extensiva para lucrar con la valorización de la tierra en el largo plazo dejaría de ser conveniente. Habría una gradual y beneficiosa transferencia de tierras a aquellos que la saben trabajar, como enseña la experiencia universal. Claro está que la mayor parte de esa producción adicional deberá ser exportada, lo cual potenciará el desarrollo del país. Se repetiría así el boom exportador de 1860-1914, época en que también el impuesto inmobiliario, llamado entonces contribución territorial directa, proveía el 60% de las finanzas provinciales.

Todo el vasto interior del país agrario está despoblado mientras domina el hacinamiento en las ciudades particularmente en la “zona metropolitana de Buenos Aires”. En menos de 3.000 km<sup>2</sup> están radicados más de 14 millones de personas y más de 2 millones viven en “villas miserias”. La densidad habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es de 15.000 personas por kilómetro cuadrado.

Es probable además que los efectos más significativos del impuesto al valor de la tierra libre de mejoras se produzcan en las zonas urbanas. La actual “contribución inmobiliaria está diseñada al revés de lo propuesto en este proyecto de ley y rinde muy poco si se lo considera como ingreso para el fisco. Paga mucho más quien construye de buena calidad o renueva su edificio, que aquel que mantiene baldío su terreno, o en estado de ruina a su edificio.

Pero las zonas rurales se beneficiarían enormemente y con ello también las finanzas provinciales e incluso también las nacionales, por la mayor recaudación debida al extraordinario crecimiento en el volumen de exportaciones generada por la mayor producción. Para llevar a cabo la reforma que se propone, los gobiernos nacionales y provinciales debieran actuar coordinadamente con un criterio de largo plazo y no movidos por urgencias presupuestarias circunstanciales. El impuesto a la tierra libre de mejoras debiera ser aprobado por una ley del Congreso Nacional como “contribución directa por tiempo determinado”. Las tierras deberían ser valuadas científicamente a su valor venal libres de mejoras y la tasa del impuesto debiera ser del 1% anual pagadero en 6 cuotas bimestrales dentro del año.

### **El concepto libre de mejoras**

Es crucial que la ley defina el concepto “libre de mejoras”. Se refiere a las construcciones, edificios, alambrados, aguadas, galpones, molinos, sistemas de riego, canales, caminos, árboles plantados, que se encuentren dentro del predio de que se trate. Estos deben quedar totalmente excluidos de la valuación fiscal. Se trata de valuar el predio pelado. En estado salvaje. Pero sí deben tenerse en cuenta las mejoras de predios vecinos que confieren valor económico al propio. La tierra debe valuarse en función de los caminos, calles, autopistas, construcciones vecinas y jardines, que, aunque ajenos al predio de que se trate, lo hacen más valioso. La idea

es que el contribuyente individual que haga mejoras en su propio predio no pague impuesto por ellas, de manera que se sienta estimulado a hacerlas. Pero en cambio tenga que pagar por la mayor valuación de las tierras que trae el progreso general de la sociedad, la llamada plusvalía de origen social. En otras palabras, debe pagar por el mayor valor que pueda recibir su tierra por las mejoras efectuadas por sus vecinos en predios ajenos, incluso las mejoras que hace el Estado nacional, provincial o municipal en las cercanías de su predio.

Por otra parte, la aplicación del impuesto a la tierra libre de mejoras en el ámbito urbano estimularía una gradual relocalización de la población argentina hacia las ciudades del interior donde la tierra es mucho más barata y donde se pagarían menores impuestos en relación a los que se pagarían en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el gran Buenos Aires. También se incentivaría el inmediato uso de los terrenos baldíos y el mejoramiento de las propiedades existentes en todo el país, desde que las mejoras estarían exentas del impuesto. Todo ello, como se destacó antes, daría un poderoso impulso a la industria de la construcción, actividad creadora de empleos por excelencia.

### **Derogar la prohibición de indexar**

Para reforzar la actividad en la industria de la construcción, que de por sí ya estaría estimulada porque las construcciones sobre los lotes no estarían gravadas, convendría complementar el establecimiento del impuesto a la tierra libre de mejoras con la derogación de la prohibición de la indexación y la sanción de otro proyecto de ley tendiente a desdoblar las funciones del dinero, como lo hemos propuesto en nuestros proyectos de ley 1513-2016 y 3099-2016. Estos proyectos, además, de aprovechar el saneamiento del INDEC, fomentarían el aumento de todos los depósitos a plazo fijo a más de tres meses en los bancos dado que éstos estarían automáticamente indexados<sup>15</sup>. Ello permitiría también reforzar enormemente la difusión de hipotecas indexadas con el índice del costo de la vida. De esta manera, al crear una alternativa de inversión en el país, se desalentaría la compra de dólares, con lo cual se obtendría el beneficio adicional de frenar la fuga de capitales, la que según el INDEC supera los 200 mil millones de dólares. En adición, los proyectos de ley referidos darían un golpe de gracia a la economía subterránea mediante una batería de medidas fiscales y de reforma de un artículo sobre pagos del Código Civil.

### **La Constitución Nacional, el eficiente uso del recurso tierra, la reducción de la evasión y el fomento de la correspondencia fiscal**

El Art. 75 de la Constitución Nacional establece que:

*Corresponde al Congreso:*

---

<sup>15</sup> La ley Cobos sancionada en el 2016 estimula la indexación de los préstamos hipotecarios solamente para los casos de vivienda única y ello con el índice del costo de la construcción, lo cual difiere de nuestros proyectos de ley que proponen el índice de precios al consumidor nivel general dentro de un sistema de indexación mucho más abarcativo, como existe en Chile con la Unidad de Fomento

1. *Legislar en materia aduanera. Establecer derechos de importación y exportación, los cuales así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.*
2. *Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y el bien general del estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.*

*Una ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad de la remisión de los fondos*

*La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.*

*La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias*

*No habrá transferencia de competencias, servicios y funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada, o por la ciudad de Buenos Aires en su caso.*

*Un organismo federal tendrá a su cargo el control y la fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.*

3. *Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.*

Estos tres incisos del artículo 75 tienen su fuente en el art. 67, incisos 1) y 2) de la Constitución de 1853-60, por lo cual es interesante determinar qué entendían los constituyentes de esa época por contribuciones directas o indirectas. Nada mejor

que referirse al respecto a Juan Bautista Alberdi, el inspirador de la Constitución histórica. Afirmaba el gran tucumano<sup>16</sup>:

*O se pide directamente al contribuyente una parte de su renta, o bien se exige una suma sobre ciertos consumos que hace con su renta, sin inquirir su nombre o mencionar su persona. Lo primero es la contribución directa, lo otro es llamado contribución indirecta.*

Es evidente que al exigir al propietario de un inmueble una parte de la renta de ese inmueble a título de impuesto inmobiliario, estamos ante una contribución directa. Corroborando esta antigua interpretación y después de una larga disquisición sobre lo que se entiende por impuestos directos o indirectos y reconociendo que la mayoría de los autores considera directos a los impuestos que no son trasladables, e indirectos a aquellos en los cuales en que el contribuyente “de jure” traslada la carga impositiva al de facto por la vía de la elevación de los precios, afirma Dino Jarach:

*En resumen, me parece que de acuerdo con los conceptos de Alberdi y Gorostiaga, el significado de impuesto directo era muy amplio y abarcaba a todos los impuestos no aduaneros y por lo tanto, todos los impuestos que no fueran aduaneros debían ser establecidos por la Nación únicamente por tiempo determinado. ...¿Que se entiende por contribución directa? Cuando alguien va a pagar la contribución directa, todo el mundo sabe que se trata de la contribución territorial o fundiaria, o, como se la denomina más modernamente, contribución o impuesto inmobiliario. La contribución directa era el principal recurso provincial en una época en que la riqueza inmobiliaria era la más importante manifestación de riqueza<sup>17</sup>.*

Sobre esta premisa, esto es que el impuesto inmobiliario es una contribución directa, no cabe duda que la Nación puede establecerla por tiempo determinado “proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación” porque “el bien general del estado lo exige”. Además, para que no distorsione la asignación de los recursos de la economía nacional debe ser un tributo establecido como un impuesto al valor de la tierra “libre de mejoras”.

Este último es un concepto fundamental, como ya hemos adelantado. Pero una pregunta adicional surge: en caso de que lo establezca la Nación, ¿Es coparticipable? La respuesta la da el propio inciso 2: no lo es si tiene una asignación específica. Pues bien, la asignación específica que aquí sugerimos es la de solventar los gastos provinciales de seguridad y educación. Es decir, que no se trataría de un impuesto para beneficiar a las arcas nacionales, sino todo lo contrario. Sería para beneficio de las mismas provincias donde está ubicado el inmueble. Esta

---

<sup>16</sup> Alberdi, Juan Bautista, El Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1953” en Obras Completas, tomo 4, Edición La Tribuna Nacional, Buenos Aires 1886. Pag. 416.

<sup>17</sup> Jarach, Dino, Curso Superior de Derecho Tributario, Tomo I, Pag. 56, Editorial CIMA, 1957.

sería la asignación específica que exige la Constitución Nacional para que no sea coparticipable.

Además, sugerimos una tasa anual que no pueda exceder del 1% del valor venal, excepto que se trate de terrenos de propiedad de sujetos residentes del exterior, en cuyo caso, la tasa subiría al 2%. Además, este proyecto de ley propone que el impuesto sea computable como pago a cuenta del impuesto a las ganancias por parte de los contribuyentes residentes en el país. Y que, por otra parte, se derogue el impuesto a los bienes personales y el impuesto a la renta mínima presunta en lo referente a los inmuebles alcanzados por el impuesto a la tierra libre de mejoras. En efecto, en la actualidad existe una caótica triple o cuádruple imposición sobre los inmuebles, incluyendo las mejoras sobre los mismos: el impuesto o tasa municipal, el impuesto inmobiliario provincial y el inmobiliario nacional por la vía del impuesto a los bienes personales y el de la ganancia mínima presunta sobre inmuebles. Queda claro entonces que el impuesto a la tierra libre de mejoras legislado de la manera aquí propuesta contribuiría fuertemente a fortalecer la autonomía financiera de las provincias y a aumentar la productividad de las tierras del país, a redistribuir racionalmente su población, al fomento de la industria de la construcción y el empleo, puesto que las mejoras no estarían gravadas, todo ello en un contexto de justicia distributiva y óptima asignación de los recursos.

### **Pago a cuenta de Ganancias y disminución de la evasión en este impuesto**

El impuesto a la tierra libre de mejoras del 1% sobre el valor venal de la tierra libre de mejoras debe poder computarse como pago a cuenta de ganancias. Y esta es una condición sine qua non para el éxito de la reforma fiscal que se propone. Como el impuesto a la tierra libre de mejoras es imposible de evadir y debe pagarse inexorablemente, su establecimiento y su cómputo como pago a cuenta ayudaría a la Nación a reducir la evasión en el impuesto a las ganancias. En efecto, una gran cantidad de potenciales contribuyentes no inscriptos en este impuesto verían la conveniencia de inscribirse para aprovechar el dicho pago a cuenta. De la misma manera, una legión de monotributistas encontraría conveniente pasar al régimen general de pago del impuesto a las ganancias para también aprovechar el pago a cuenta. Según la CEPAL, la evasión impositiva en ganancias llega en nuestro país al 49,7%, una de las más altas entre las de los países en desarrollo<sup>18</sup>. Con el sistema que se propone la evasión podría alcanzar una meta más normal del 20%.

### **Derogación de los impuestos sobre los ingresos brutos e inmobiliarios en las jurisdicciones adherentes**

Tal como fuera señalado, la adhesión de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al presente régimen implicaría el compromiso de derogar el impuesto sobre los ingresos brutos y el impuesto inmobiliario o tributo similar existente,

---

<sup>18</sup> CEPAL, Op.Cit. Pag. 38

debiendo la autoridad ejecutiva de la Provincia, o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires suspender la aplicación de los referidos gravámenes dentro de los treinta (30) días corridos de la fecha de adhesión al presente régimen.

La eliminación del impuesto inmobiliario o similar en la jurisdicción adherente procura evitar la doble imposición que se generaría respecto de los terrenos que queden sujetos al impuesto a la tierra libre de mejoras, más aún cuando la actual contribución inmobiliaria está diseñada al revés de lo propuesto en este proyecto de ley, y que además genera una exigua recaudación fiscal.

Por su parte, la derogación del impuesto sobre los ingresos brutos en la jurisdicción que adhiera al régimen se funda en la necesidad de eliminar los efectos distorsivos que genera esta forma de imposición y su incompatibilidad con la adopción de un sistema tributario más justo y equitativo y con mayor neutralidad fiscal. El carácter regresivo, multifásico y acumulativo del impuesto sobre los ingresos brutos da sustento a su necesaria eliminación del sistema tributario vigente.

A diferencia del impuesto a la tierra libre de mejoras propuesto, el impuesto sobre los ingresos brutos recae finalmente sobre el sector con menor capacidad adquisitiva. En efecto, se trata de un impuesto regresivo ya que, al no tener en cuenta la capacidad contributiva del sujeto, a mayores ingresos disminuye su incidencia efectiva. En consecuencia, la cantidad pagada con relación al ingreso de las personas aumenta cuando dicho ingreso disminuye, como ya lo hemos expuesto al comienzo de estos fundamentos.

### **Eliminación de conflictos interprovinciales y promoción de exportaciones**

Por otra parte, la territorialidad del gravamen a los ingresos brutos ha generado no pocas controversias. Ello por cuanto el principio de territorialidad es de difícil aplicación cuando los ingresos brutos se devengan como retribución de una actividad desarrollada sólo en parte en la jurisdicción provincial del contribuyente. En esta hipótesis, los ingresos brutos no pueden ser atribuidos entera y exclusivamente a la actividad producida en una sola jurisdicción, y ésta es la razón principal del nacimiento del Convenio Multilateral. Este acuerdo ha generado controversias sobre su interpretación y alcance por parte de los contribuyentes y las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En cuanto al comercio internacional, cabe señalar que los impuestos plurifásicos y acumulativos como el impuesto sobre los ingresos brutos producen dos efectos no deseados desde el punto de vista económico, que los torna carentes de neutralidad. Por un lado, se incorporan al costo de los bienes exportados, haciéndolos perder competitividad en los mercados internacionales. Por otro lado, actúan como un verdadero subsidio a los bienes importados desde otros países que no establecen este tipo de impuestos, los que compiten con los nacionales con una ventaja adicional en los mercados internos.

En resumen, la derogación del impuesto sobre los ingresos brutos por parte de las jurisdicciones locales que adhieran al presente régimen permitirá disminuir las distorsiones que produce este gravamen en la economía nacional y estimular



nuestras exportaciones; y producirá además una importante rebaja en los precios de los bienes y servicios, debido a que no se acumulará en el costo de éstos con efecto cascada. Adicionalmente, se generará el aumento en los salarios reales del 12% ya mencionado y además, y se posibilitaría eliminar los conflictos interprovinciales que se han incrementado en los últimos años.

No puede desconocerse que el establecimiento del impuesto a la tierra libre de mejoras, conforme el esquema aquí propuesto, se enmarca en una reforma con alto impacto progresista, tendiente a reducir la imposición indirecta y regresiva al consumo, respecto de los contribuyentes que menos ingresos ganan y, al mismo tiempo, someter a imposición directa a los titulares de tierras con alta capacidad contributiva.

### **Correspondencia fiscal y aumento de las autonomías provinciales**

Las debilidades del sistema impositivo argentino no solamente radican en los impuestos legislados que en la práctica no se cobran en desmedro de la ley y la justicia distributiva. También hay un grave problema de correspondencia fiscal. En efecto, el régimen de coparticipación vigente determina que lo que los gobiernos provinciales gasten lo que no recaudan, sino que les viene de arriba de la Nación. Es decir que los gobiernos provinciales argentinos tienen mayores responsabilidades de gasto que de recaudación, lo que conduce a comportamientos fiscales no responsables, a un desincentivo a recaudar y, por lo tanto, a una mayor evasión. Con el sistema que se propone en esta ley se respaldaría la autonomía provincial y se fortificaría la recaudación por las provincias mediante un impuesto tradicionalmente local, con lo cual se contribuiría a poner fin a la actual sumisión humillante de los gobernadores de provincia al poder presidencial.

### **El dominio “originario” provincial y la distribución de los poderes impositivos**

La legislación del Congreso de la Nación tendiente a establecer un impuesto a la tierra libre de mejoras uniforme en todo el territorio nacional podría ser visto por algunos juristas como una intromisión inaceptable en la autonomía de las provincias y los municipios. Particularmente relevante para este argumento contrario a este proyecto de ley sería el artículo 124 de la Constitución Nacional de 1994 que reza:

*Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*

Existe en nuestro país una gran confusión sobre la interpretación de esta cláusula que, en realidad, es redundante. Para dilucidar el punto debemos puntualizar qué se entiende por dominio originario. Nada mejor al respecto que referir la cuestión a Dalmacio Vélez Sarsfield, quien fuera autor del Código Civil anterior, Ministro de Hacienda en la Presidencia de Mitre y del Interior en la de Sarmiento, y sobre todo el primer profesor de Economía Política en la Universidad de Buenos Aires. Todo un

gran maestro en el Análisis Económico del Derecho. Escribía Vélez en la nota al art. 2507 del Código Civil:

*Muchos autores dividen la propiedad en la propiedad soberana del Estado y en la propiedad del derecho civil, en otros términos, en dominio eminente y dominio civil. La Nación tiene el derecho de reglamentar las condiciones y las cargas públicas de la propiedad privada. El ser colectivo que se llama Estado tiene respecto de los bienes que están en su territorio, un poder, un derecho superior de legislación, de jurisdicción y de contribución, que aplicado a los inmuebles, no es otra cosa que una parte de la soberanía territorial interior. A este derecho del Estado, que no es un verdadero derecho de la propiedad o dominio, corresponde el deber de los propietarios de someter sus derechos a las restricciones necesarias al interés general, y de contribuir a los gastos necesarios a la existencia, o al mayor bien del Estado.*

Está claro que el “dominio originario” no es ni más ni menos que el “dominio eminente” al que se refiere Vélez Sarsfield. Y si bien es cierto que las provincias tienen ese dominio eminente u originario, en gran medida lo han delegado en la Nación al aprobar la Constitución de 1853-60 y la de 1994. Ejemplo de esa delegación es la autorización del art. 75, inc. 12) al Congreso Nacional para dictar el Código Civil y el de Minería que precisamente tratan respecto de los alcances de la propiedad civil lo cual es correlativo de la estricta prohibición a las provincias de ejercer el poder delegado a la Nación según reza el art. 126, como dictar los códigos de fondo, establecer aduanas interprovinciales y otras. Para mayor redundancia, la Constitución Nacional vuelve a prohibir a las provincias establecer derechos aduaneros en el transcripto art. 75, inciso 1). Y, además, en el art. 9 reitera que no habrá más aduanas que las nacionales en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso. Por su parte, el art. 10 establece que el interior de la República es libre de derechos de circulación de los efectos de producción nacional, y libres también serán las mercancías de todas clases despachadas por las aduanas exteriores. La Constitución quita a las provincias también en los arts. 11 y 12 el derecho a establecer peajes de tránsito a carruajes, buques y bestias en todo el territorio nacional. A mayor abundamiento, establece en los arts. 7 y 8 que el ciudadano de una provincia es ciudadano de las demás y que los procedimientos y actos públicos en una provincia hacen fe en las demás. Todas estas normas tienden a crear un gran mercado nacional para promover el desarrollo económico. En efecto, la filosofía de estas normas está en la Economía Política de Adam Smith. En su libro la “Riqueza de las Naciones”<sup>19</sup>, el escocés estableció como uno de los grandes principios de la economía política con plena vigencia hoy día, que la productividad depende de la división del trabajo, y que la división del trabajo depende de la extensión del mercado. Alberdi, el diseñador de las grandes líneas de nuestra Constitución histórica conocía perfectamente la obra y la escuela de Adam Smith. Y

---

<sup>19</sup> Smith Adam, La Riqueza de las Naciones, 1776, Edición FCE, Pags. 8, 9 y 12

luego de prodigar elogios sin par a este autor por ensalzar el valor del trabajo como fuente verdadera y última de la riqueza, dice sin medias tintas en su ya citado libro sobre el sistema económico y rentístico de la Constitución Argentina:

*A esta escuela de libertad pertenece la doctrina económica de la Constitución Argentina y fuera de ella no se deben buscar comentarios ni medios auxiliares para la sanción del derecho orgánico de esta Constitución<sup>20</sup>.*

---

<sup>20</sup> Alberdi J.B., Op. Cit. Pags. 147 y 148

## **Resumen**

Como consecuencia de las anteriores consideraciones, queda claro que esta reforma propuesta al sistema impositivo argentino, estableciendo un impuesto nacional del 1% anual al valor venal de las tierras urbanas y rurales libres de mejoras en sustitución de los impuestos a los ingresos brutos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tendría consecuencias sinérgicas importantes para el aumento de la producción agropecuaria, la expansión de la industria de la construcción, la creación de empleos, el aumento de los salarios reales en un 12%, la mejora en la recaudación impositiva provincial, municipal y nacional. Además de promover la correspondencia fiscal, la reducción de la evasión y la justicia distributiva conjuntamente con la eficiencia económica.

Para que el impuesto a la tierra libre de mejoras que propone esta ley no resulte en una sobrecarga insoportable para los contribuyentes, su pago debería ser considerado como pago a cuenta del impuesto a las ganancias, y debería estar acompañado de la derogación del impuesto a los ingresos brutos a nivel provincial y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los bienes personales y del impuesto a la renta mínima presunta, en relación a los inmuebles alcanzados por el impuesto propuesto. De esta manera, esta iniciativa legislativa sería extremadamente conveniente para las provincias, pues reduciría de una manera formidable su subordinación de facto al gobierno nacional.

Beneficiaría también al Estado Nacional porque ayudaría a la Administración Federal de Ingresos Públicos al control de la evasión en el impuesto a las ganancias, evasión que según estimaciones de la CEPAL alcanzaría al 49,6%. Sobre la base satelital, los registros catastrales de todo el país y con el apoyo del Consejo Federal del Catastro ya creado por Ley 26209, el Poder Ejecutivo nacional debería realizar el avalúo “proporcionalmente igual en todo el territorio de la Nación” de las tierras libres de mejoras, y suministrar dicho avalúo las provincias y a la CABA. Para ello contarán con los informes de las inmobiliarias del lugar. En el caso de los predios rurales, el avalúo científico proporcionalmente igual efectuado por el Estado Nacional se propone que sea suplantado, a opción del contribuyente por una auto-valoración, pero en este caso, el Estado Nacional, o el provincial, o el municipal, podrían adquirir el inmueble al precio fijado por el avalúo privado del propietario, con más un 100%, a título de mejoras. Luego el Estado correspondiente procedería a su reventa por licitación a quienes deseen la tierra para trabajarla.

El impuesto a la renta de tierra libre de mejoras del 1% del valor venal debe ser recaudado por las provincias, como lo dispone el proyecto, fortaleciéndose así la llamada correspondencia fiscal. Este impuesto legislado como pago a cuenta de Ganancias es la base para destrabar el impasse del artículo 75, inc. 2) de la

Constitución Nacional que prevé una casi imposible ley convenio entre la Nación y las provincias. Las provincias aplicarían el 1% del gravamen a la seguridad y a la educación, con el objeto de darle una asignación específica y cumplir el precepto constitucional.

Finalmente, la ley propuesta deroga la prohibición de indexar estipulada en las leyes 23928 y 25561, todavía vigentes en este aspecto, y permite indexar con el índice el índice del costo de vida, o el que las partes convengan, lo cual facilitaría la estipulación de préstamos hipotecarios indexados que permitirían financiar la construcción de mejoras, incluidas viviendas, sobre los inmuebles de todo el país, así como la creación de empleos. De esta manera, se brinda un instrumento de ahorro para frenar la sangría que representa la fuga de capitales por la vía de la compra de dólares por parte del público ahorrista.